



**‘La contribución de los auditores públicos a
mejorar la gobernanza, la transparencia y la
rendición de cuentas en el contexto de la crisis’**

Vítor Caldeira

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

VIII Seminario de la Audiencia de Cuentas de Canarias

“La nueva formulación de la función de supervisión de los órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público”

Maspalomas – 21, 22 y 23 de julio de 2010



Excmo. Señor Vice-Presidente del Gobierno de Canarias,

Excmo. Señor Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias,

Excelencias,

Señoras, Señores

Es para mí un gran honor dirigirme hoy a una audiencia tan distinguida, con motivo de la apertura de este Seminario sobre "La nueva formulación de la función de supervisión de los órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público".

Lo hago en castellano, pidiendo vuestra benevolencia y comprensión por los eventuales errores.

Permítanme, en primer lugar, agradecer la invitación para asistir a este seminario y saludar a las ilustres personalidades que me acompañan en esta tribuna. Me gustaría felicitar, en particular, a Don Rafael Medina Jáber, Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias, por la organización de este Seminario en el marco de la Universidad de Verano de Maspalomas.

No me cabe duda de que el mismo constituirá un hito significativo en el marco del control externo de la actividad económica y financiera del sector público. La actualidad de las cuestiones abordadas y la excelencia de los oradores y moderadores invitados son garantía de debates fecundos.

Hoy me gustaría explorar con ustedes la contribución que los auditores públicos pueden hacer para mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto de la actual crisis económica y financiera.



En el marco de la Unión Europea, los auditores públicos se enfrentan actualmente a importantes desafíos resultantes del impacto de la crisis global. Lo que comenzó como una crisis bancaria en el sector privado dio paso a una desaceleración económica a escala mundial, que a su vez ha desencadenado la actual "crisis de la deuda pública" que afecta a la estabilidad financiera de los Estados nacionales, incluidos los Estados miembros de la UE.

En el fondo de la actual situación existe una crisis de confianza y un deterioro de la credibilidad otorgada a algunas de nuestras más importantes instituciones financieras y gubernamentales. Entre los factores que han contribuido en gran medida a esta situación se encuentran problemas de gobernanza, de transparencia y de rendición de cuentas. Reconstruir la confianza de ciudadanos y empresas y restablecer la credibilidad en las instituciones supone, pues, mejorar de forma importante estos aspectos.

En otras palabras:

- gobernanza es el modo de asegurarse de hacer lo correcto y de evitar hacer lo incorrecto;
- transparencia significa que todos puedan ver lo que haces, incluso lo que haces mal; y
- rendir cuentas es responsabilizarse de lo que se ha hecho mal y aceptar las consecuencias.

Así pues, ¿cuáles son los tipos de problemas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas que ha puesto de manifiesto la crisis? ¿Y cómo han menoscabado la confianza?

La crisis bancaria hizo que se cuestionaran una serie de elementos del sistema financiero, como:

- La gobernanza en el seno de las distintas instituciones bancarias;



- Las normas contables, en particular las relativas a la valoración y revelación de los activos financieros y pasivos;
- La relación entre las empresas financieras y quienes participan en el ámbito de la "transparencia" (analistas de empresas, agencias de calificación y auditores) todos los cuales parecieron no haber visto venir el desplome hasta que no fue demasiado tarde; y
- La función de los organismos reguladores, a quienes se ha acusado de estar demasiado próximos a las empresas, representando sus intereses en lugar de los consumidores o de los inversores.

Además, las medidas de crisis adoptadas por los gobiernos para nacionalizar las instituciones financieras y apoyar la economía a través de un incremento del gasto público también han planteado cuestiones de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas más allá del sector financiero.

¿Cuál será el coste para los contribuyentes? ¿Se tomaron las decisiones correctas en el momento justo? ¿Se han efectuado las reformas adecuadas para evitar una crisis similar en el futuro?

Éstas y otras preguntas siguen abiertas. Es demasiado pronto para poder darles una respuesta definitiva, lo que resulta en sí una fuente de incertidumbre que debilita la confianza.

La "crisis de confianza" en el sistema bancario dio lugar a recesiones en muchas de las economías del mundo desarrollado, lo que ha infligido una presión considerable a las finanzas nacionales. Los ingresos fiscales descienden mientras continúa aumentando el coste de ofrecer protección social. El incremento consiguiente en los déficits públicos y en la deuda pública, así como la correspondiente reacción de los mercados financieros, amenaza ahora la estabilidad financiera de numerosos Estados, incluidos algunos que forman parte de la zona euro.



La crisis griega ha sido ejemplar. Además de los problemas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas (presentación incorrecta de las cuentas nacionales; dificultades crónicas para garantizar la disciplina fiscal) ha puesto de manifiesto problemas sistémicos a escala europea. Por ejemplo:

- la naturaleza y la aplicación de los criterios para ingresar en la zona euro;
- la aplicación de las normas y sanciones previstas en el pacto de estabilidad y crecimiento;
- la ausencia de provisiones para hacer frente a este tipo de eventualidad; y
- las imperfecciones de las cuentas nacionales, también susceptibles de “ingeniería financiera” (por ejemplo, los pasivos derivados de la cooperación público-privada se mantienen, en la mayoría de los casos, fuera del balance nacional).

Por otra parte, las propias medidas recientemente adoptadas por la UE para responder a la crisis de la deuda pública de la zona euro suscitan cuestiones sobre gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

La principal respuesta para salvaguardar la estabilidad financiera en Europa ha sido un programa de medidas de salvamiento de 750 000 millones de euros que incluye la “Facilidad Europea de Estabilidad Financiera” y un “Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera”, objeto de un reglamento del Consejo Europeo.

Este reglamento permite la concesión de asistencia financiera de la Unión a un Estado miembro que se encuentre en dificultades ocasionadas por “acontecimientos de carácter excepcional que escapen a su control”; exige que la Comisión supervise la aplicación de los términos acordados con el Estado miembro e informe al Consejo cada seis meses; y da al Tribunal de Cuentas Europeo el mandato de efectuar en el Estado miembro beneficiario cualquier



control financiero o auditoría que considere necesarios en relación con la gestión de la asistencia.

No obstante, quedan muchas preguntas por responder sobre las disposiciones del propio mecanismo de estabilización en materia de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas:

- ¿Qué se entiende por “acontecimientos de carácter excepcional que escapen al control de un Estado miembro”?
- ¿Sobre qué base han de establecerse las condiciones?
- ¿Qué pasa si un Estado miembro no aplica el programa de ajuste?

Este caso pone de relieve la naturaleza multidimensional de los problemas. No solo es necesaria la acción en el plano de la institución individual, sino también a escala nacional e internacional en los sectores público y privado. Todavía se trata de un proceso gradual que requerirá un tiempo considerable.

El ejemplo de la zona euro ilustra el porqué. El nuevo “Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera” no es más que un nuevo componente del modelo general de gobernanza de la zona euro. Es una medida de crisis desarrollada durante una crisis y es preciso que se ejecute y que demuestre su funcionamiento para crear confianza.

Además, cada vez resulta más necesario añadir otros componentes al modelo de gobernanza de la zona euro como parte de una reforma más amplia, en particular la introducción de mecanismos que faciliten la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros de la Unión.

La Comisión ha aprobado el 30 de Junio un conjunto de iniciativas que pretenden reforzar la gobernanza económica de la Unión Europea. Entre los instrumentos previstos se incluyen los que pretenden reforzar los componentes preventivo y represivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se preconiza la suspensión de subvenciones de la Unión Europea (por ejemplo, en



los dominios de la agricultura, pesca y desarrollo regional) para el caso en que los Estados miembros violen los límites sobre déficit y deuda pública.

Se propone también el establecimiento de un "semestre europeo" (a partir de enero del 2011) dedicado a la coordinación *ex ante* de las distintas políticas con el objetivo de suministrar un "input" europeo a las decisiones a nivel nacional. Será aquí cuando se verá, por ejemplo, si la calidad del gasto público favorece el crecimiento económico y si las reformas estructurales van en el mismo sentido.

La recomendación del Consejo del 7 de Julio, sobre "*grandes líneas de orientación para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión*", es un claro primer paso en esta dirección.

Para que contribuya a restaurar la confianza, este modelo tiene que ser transparente. Deberán ser claros los objetivos que se han de conseguir, así como el modo de conseguirlos. En este contexto, también serán necesarias unas disposiciones sólidas que garanticen la rendición de cuentas. Tanto la ejecución como el impacto del modelo tendrán que ser supervisados, auditados y objeto de informes, lo que supondrá un reto considerable para los auditores públicos en la Unión Europea, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo.

Esto me lleva al tema de cuál puede ser la contribución de la auditoría y el papel del auditor público.

A menudo se califica injustamente a los auditores como gente que aparece después de la batalla para rematar a los heridos con la bayoneta. Tal vez haya algo de verdad en ello. La auditoría nunca es la solución en una crisis. Sin embargo, creo que nuestro papel puede explicarse mejor con una analogía médica. Somos como médicos encargados de intentar mantener en buena salud las finanzas públicas, aunque nuestro papel tiene menos de "sala de urgencias" y más de "unidad de rehabilitación".



¿Qué podemos hacer para ayudar?

En primer lugar, podemos proporcionar a los responsables políticos y a los encargados de gestionar los fondos informes y dictámenes que constituyen “chequeos” del estado de la gestión financiera y que añaden valor al identificar problemas, al formular recomendaciones y al informar sobre los progresos realizados. Este es nuestro principal cometido.

En la actual situación, este cometido significa auditar e informar de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis, como los planes de recuperación y las medidas de salvamiento. Todo ello representa un reto puesto que, aunque algunas medidas se han adoptado a nivel europeo y se reflejan en el presupuesto de la Unión, la mayoría dependen de la acción en los Estados miembros, lo cual es de la competencia de los tribunales de cuentas nacionales. Así pues, será necesaria una mayor cooperación entre nuestro Tribunal y los tribunales de cuentas nacionales. A tal efecto se han establecido redes de cooperación en el marco del Comité de Contacto de Presidentes, que vienen trabajando bajo la impulsión del Auditor General de Finlandia y del Tribunal de Contas de Portugal.

Un desafío similar se presentará con la aplicación del nuevo mecanismo de estabilización y de la “Facilidad Europea de Estabilización Financiera”, con la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, o con la actividad futura de los órganos supervisores de la Unión Europea (riesgos sistémicos; bancos; aseguradoras; y mercado de títulos) aún en debate en el Parlamento Europeo.

Además, un nuevo reto existe para los auditores públicos en lo que respecta al informe independiente sobre los supuestos en que se basan los presupuestos nacionales, una función que podrá ser desempeñada por los tribunales de cuentas en el marco de la auditoria de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En segundo lugar, podemos colaborar en la profesión con nuestros homólogos del sector privado para aportar nuestro punto de vista sobre los problemas



desvelados por la crisis, en particular con respecto a las normas sobre información financiera, tanto en el sector público como en el privado, y al funcionamiento de los controles internos.

Y por último, podemos intentar dar un buen ejemplo. Los auditores también tienen que estar preparados para mejorar su propia gobernanza, ser más transparentes con respecto a sus funciones y métodos y rendir sus propias cuentas.

Señor Presidente, es tiempo de concluir.

En el fondo de la actual situación existe una crisis de confianza y un deterioro de la credibilidad. Los ejemplos del sector bancario y de los Estados miembros de la zona euro sirven para ilustrar cómo los problemas de gobernanza, de transparencia y de rendición de cuentas han sido importantes factores en este proceso.

Los problemas son complejos y van más allá de las instituciones e incluso de los Estados individuales.

Es necesaria, por lo tanto, una acción concertada para mejorar la situación tanto a nivel institucional o nacional, como europeo e internacional.

Ello requerirá un tiempo considerable: aún quedan por responder muchas preguntas suscitadas por la crisis; las medidas de crisis tienen que demostrar su eficacia; y es necesaria la aplicación de reformas fundamentales.

Creo que el auditor público puede contribuir significativamente a este proceso de reconstrucción ayudando a responder a algunas de estas preguntas, informando de la aplicación de las medidas de crisis y contribuyendo al debate público sobre la reforma. Y como profesión, creo que necesitamos prepararnos para asumir mejor nuestras responsabilidades ante los ciudadanos.



En este sentido quería subrayar la particular oportunidad del tema "control externo y ciudadanía" que inspira las ponencias y el coloquio que se seguirán esta mañana.

Permítanme que termine recordando las palabras de uno de los fundadores del proyecto europeo, Jean Monnet: "*nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*". La Unión Europea no es solo una coalición de Estados, es una unión de ciudadanos. No olvidemos que es su confianza la que necesita ser restablecida.

Gracias por su amable atención.